



KEUZENOTA ONDERWIJSACHTERSTANDEN BELEID

Keuzenota

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Inleiding | 3 |
| Landelijke ontwikkelingen en lokale uitvoering..... | 4 |
| 1.1. Wijziging financiering aanpak onderwijsachterstanden..... | 4 |
| 1.2. Kinderopvang, peuteropvang en voorschool | 5 |
| 1.3. Kwaliteit kinderopvang, peuteropvang en voorschoolse educatie | 5 |
| 1.4. Onderwijsachterstanden | 6 |
| 1.4.1 Voorschool | 6 |
| 1.4.2 Vroegschool | 7 |
| Resultaten en VVE-beleid in Lelystad | 8 |
| 2.1 Doelgroepdefinitie..... | 8 |
| 2.2 Doelstelling VVE in Lelystad..... | 9 |
| 2.3 VVE monitor | 9 |
| 2.3.1 Toetsresultaten voor- en vroegschool schooljaar 2017-2018..... | 9 |
| 2.4 Peutertalent en Talentgroepen | 10 |
| 2.5 Doorstroomgroepen..... | 10 |
| Naar de nieuwe Kadernota | 11 |
| 4.1 Gemeenteraad..... | 11 |
| 4.2 Gesprekken met onderwijspartners | 11 |
| Keuzes onderwijsachterstandenbeleid | 13 |
| 5.1 Focus op het jonge kind op de (voor)school | 13 |
| 5.2 Focus aan brengen in deelname..... | 14 |
| 5.3. Focus op brede taalverwerving | 15 |

Inleiding

Voor u ligt de keuzenota onderwijsachterstandenbeleid 2020-2023. Deze vormt onderdeel van het gemeentelijke beleid op onderwijs. We willen als Lelystad toewerken naar een stad met kwalitatief hoogstaand en onderscheidend onderwijs. Lelystad zet in op onderscheidend en aantrekkelijk onderwijs, door middel van diversiteit in onderwijsconcepten, contextrijk onderwijs en toepassing van technologie. Het onderwijsveld werkt samen over de grenzen van de typen heen aan een doorgaande lijn. Dit doet ze samen met bedrijven en kennisinstellingen. We werken samen ook met onderwijsprofessionals van buiten de stad om kennis te halen en te brengen. We werken toe naar een stad die weer een voorbeeld is op innovatie in het onderwijs. Om goed onderwijs te kunnen verzorgen zetten we met partners ook in op goede randvoorwaarden. Als gemeente zetten we daarbij o.a. in op goede onderwijshuisvesting die het onderwijs dat er gegeven wordt versterkt.

Scholen in de stad hebben grote opgaven met betrekking tot achterstanden van leerlingen. Middels het onderwijsachterstandenbeleid ondersteunt de gemeente de (voor)scholen in de stad om achterstanden te verminderen en tegen te gaan. Onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid is de voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Het doel van de VVE is dat kinderen zonder een achterstand kunnen doorstromen naar groep 3 van de basisschool.

Leeswijzer

We starten de keuzenota met omschrijving van de context van de keuzes die worden voorgelegd. Eerst een beschrijving van een aantal landelijke ontwikkelingen op het gebied van onderwijsachterstanden en VVE-beleid. Bij elke ontwikkeling kijken we naar de uitvoering in Lelystad. Vervolgens kijken we naar de invulling en resultaten van het lokale VVE-beleid.

Na deze context richten we op de vorming van de nieuwe kadernota en de keuzes die hiervoor worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

Landelijke ontwikkelingen en lokale uitvoering

Hieronder worden enkele landelijke ontwikkelingen beschreven die invloed hebben op de inrichting van het Lelystadse onderwijsachterstandenbeleid. Bij elke ontwikkeling wordt beschreven hoe de gemeente Lelystad omgaat met deze ontwikkelingen.

1.1. Wijziging financiering aanpak onderwijsachterstanden

Om onderwijsachterstanden tegen te gaan, ontvangen gemeenten en scholen middelen van de Rijksoverheid. De overheid verdeelt de middelen voor de aanpak onderwijsachterstanden per 1 januari 2019 volgens een nieuwe regeling¹. Tot en met 2018 kregen gemeenten middelen gebaseerd op het opleidingsniveau van ouders en op basis van een berekening uit 2009. De wijziging in de financiering voor gemeenten is ingegaan per 1 januari 2019. Voor scholen is deze nieuwe regeling per 1 augustus 2019 van kracht.

Met een nieuwe indicator van het CBS worden de kinderen met een risico op een onderwijsachterstand beter in beeld gebracht. Bovendien hoeven scholen niet meer te bewijzen dat ze in aanmerking komen voor de middelen, omdat het CBS de berekening uitvoert. Het CBS concludeert dat er vijf belangrijke kenmerken zijn die bepalen of een kind een onderwijsachterstand kan oplopen. Dat zijn: het opleidingsniveau van beide ouders, het herkomstland van de moeder, de verblijfsduur van de moeder in Nederland, het gemiddelde opleidingsniveau van alle moeders op de school en of de ouders in de schuldsanering zitten. In de nieuwe regeling bepalen deze kenmerken hoe de overheid de beschikbare middelen voor gemeenten en scholen verdeelt. Door de nieuwe regeling wordt het beschikbare geld voor de aanpak van onderwijsachterstand anders verdeeld en ontvangen sommige scholen en gemeenten meer en anderen juist minder middelen. Lelystad gaat er op vooruit.

De middelen voor de gemeente Lelystad zijn in 2019 gegroeid naar ongeveer € 4 miljoen. In 2018 ontving de gemeente Lelystad € 2.469.000 aan rijks gelden. Het is nog onduidelijk hoeveel middelen Lelystad de komende jaren precies zal ontvangen, maar naar verwachting groeit het bedrag nog iets door naar ongeveer €4,2 miljoen.

Een van de maatregelen binnen de wijziging van de aanpak onderwijsachterstanden is het versterken van de voorschoolse educatie door een intensivering van het urenaanbod naar 16 uur per week. Het huidige aanbod aan voorschoolse educatie is volgens onderzoek onvoldoende om achterstanden bij doelgroepeuters weg te nemen. Een deel van de extra middelen die Lelystad ontvangt is daarmee bestemd voor de uitbreiding van het urenaanbod op de voorschool. De overige middelen kunnen ingezet worden voor het verminderen en voorkomen van onderwijsachterstanden op voorschoolse voorzieningen, schoolbesturen en overige partners.

De minister had in een eerder stadium besloten om de voorschoolse educatie per 1 januari 2020 uit te breiden naar 16 uur per week. Met de kamerbrief van 21 mei 2019² heeft de minister uitstel van de inwerkingtreding naar 1 augustus 2020 aangekondigd. Veel gemeenten hebben meer tijd nodig om de urenuitbreiding op te nemen in hun subsidieverordeningen voor aanbieders van voorschoolse educatie en voor de instemming van de gemeenteraad daarmee. De gemeente Lelystad en Go! Kinderopvang wachten niet tot 1 augustus 2020 en gaan de uitbreiding van het urenaanbod per 1 januari 2020 invoeren.

¹ Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voorschoolse-en-vroegschoolse-educatie/documenten/kamerstukken/2018/04/26/kamerbrief-nieuwe-verdeling-middelen-onderwijskansenbeleid-scholen-en-gemeenten>

² <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/05/21/kamerbrief-uitstel-urenuitbreiding-voorschoolse-educatie/kamerbrief-uitstel-urenuitbreiding-voorschoolse-educatie.pdf>

1.2. Kinderopvang, peuteropvang en voorschool

De *wet Harmonisatie Kinderopvang en Peuterspeelzaalwerk* is op 1 januari 2018 in werking getreden en zorgt ervoor dat peuterspeelzalen en kinderdagverblijven onder hetzelfde wettelijke kader vallen. Het doel van de harmonisatie was om verschillen tussen peuterspeelzalen en de kinderopvang weg te nemen zodat onder andere de pedagogische kwaliteit wordt versterkt. Wettelijk is vastgelegd aan welke kwaliteitseisen de voorzieningen moeten voldoen. De peuteropvang en voorscholen moeten voldoen aan alle eisen die wet Kinderopvang stelt. In de praktijk betekent dat zowel de financiering als de kwaliteitseisen en het toezicht. De GGD controleert de voorzieningen op een vast aantal criteria.

Onder deze wet kinderopvang vallen de reguliere kinderopvang, peuteropvang en ook de voorschool. Kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar kunnen gebruik maken van de peuteropvang. Peuteropvang is kortdurende opvang onder de wet Kinderopvang (voorheen Peuterspeelzaalwerk) en dient als voorbereiding op het basisonderwijs. Om de peuters met (risico op) een taalachterstand te ondersteunen wordt voorschool aangeboden. Peuters worden gestimuleerd in hun ontwikkeling waardoor zij een betere startpositie hebben in het basisonderwijs.

Een van de gevolgen van deze harmonisatie is dat ouders met recht op kinderopvangtoeslag dit ook in kunnen zetten voor peuteropvang (dat kon niet voor de peuterspeelzaal). De voormalig peuterspeelzalen zijn nu formeel marktpartijen onder de Wet Kinderopvang. Hierdoor mogen gemeenten deze instellingen niet meer subsidiëren met een begrotingssubsidie.

Lelystad

In Lelystad hebben we een subsidieregeling per kind opgesteld. Ouders betalen een inkomensafhankelijke bijdrage. Ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag betalen een inkomensafhankelijke bijdrage die gelijk is aan de netto bijdrage van ouders met hetzelfde inkomen mét een recht op kinderopvangtoeslag³.

Binnen Lelystad zijn er 4 aanbieders die peuteropvang aanbieden en 1 aanbieder die voorschool verzorgt. Op 14 locaties in de stad wordt er voorschool aangeboden.

1.3. Kwaliteit kinderopvang, peuteropvang en voorschoolse educatie

Gemeente en kinderdagverblijven zijn gehouden aan de regelgeving uit de *Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE)*. Deze wetgeving is op 1 augustus 2010 van kracht geworden en heeft als doel om de taalontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren en de kwaliteit van de peuteropvang te verbeteren. Deze wet schrijft voor dat gemeenten de verplichting hebben om een kwalitatief goed aanbod aan voorschoolse educatie voor kinderen met een taalachterstand te organiseren. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het financieel bereikbaar houden van peuteropvang voor ouders van kinderen met een VVE-indicatie.

In het *Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie*, die is gebaseerd op de *Wet OKE*, staan onder meer de eisen voor voorschoolse educatie vermeld: structurele kwaliteitskenmerken zoals een doorgaande lijn en ouderbetrokkenheid, opleidingsplan voor beroepskrachten, scholingseisen beroepskrachten en het opnemen van VVE in eigen beleidsplan.

Lelystad

De voorzieningen in Lelystad voldoen aan de kwaliteitseisen die wettelijk zijn vastgelegd. De GGD Flevoland is namens de gemeente belast met de controle op algemene kwaliteitseisen en de kwaliteitseisen die specifiek

³ Ouders betalen een bruto bijdrage aan de kinderopvang en ontvangen de kinderopvangtoeslag terug (bij recht op kinderopvangtoeslag) of een inkomensafhankelijke bijdrage aan de kinderopvang en de kinderopvang ontvangt middels subsidie de rest (bij geen recht op kinderopvangtoeslag).

gelden voor het aanbieden van voorschoolse educatie. In 2018 voldeden alle locaties aan de wettelijke eisen die zijn gesteld.

De inspectie voert steekproefsgewijs controles uit bij VVE-voorzieningen in Nederland. Na de laatste controle in Lelystad (2016) stelde de inspectie dat kwaliteit van het gemeentelijk beleid voor voor- en vroegschoolse educatie volledig op orde is. Zo zijn er heldere afspraken gemaakt over de wijze waarop de coördinatie van VVE in de gemeente plaats vindt, de wijze waarop de gemeente het toezicht van de GGD heeft geregeld en de subsidievoorwaarden. Lelystad scoort op hoofdlijnen voldoende tot goed op alle onderdelen van de VVE.

De Inspectie concludeert in vergelijking met de monitoring van 2013, dat de gemeente Lelystad in veel opzichten de kwaliteit van haar VVE-beleid heeft vastgehouden en doorontwikkeld. Voor alle onderdelen van het gemeentelijk beleid die de inspectie van het onderwijs heeft gemonitord, geldt dat er een voldoende tot goede kwaliteit is vastgesteld. Van zes indicatoren acht de inspectie de kwaliteit voldoende terwijl van zeven indicatoren is vastgesteld dat ze gelden als een voorbeeld voor anderen.⁴

1.4. Onderwijsachterstanden

Het landelijk onderwijsachterstandenbeleid is erop gericht om kinderen zo goed mogelijk te ondersteunen in hun ontwikkeling zodat zij zonder achterstanden het onderwijs kunnen doorlopen en meekomen in de maatschappij. Scholen, schoolbesturen en gemeenten werken samen om onderwijsachterstanden zo vroeg mogelijk te signaleren en te verhelpen.

Onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid is de Voor- en vroegschoolse educatie (VVE), deze start in de voorschool (2-4 jaar) loopt door tot in de eerste twee groepen van de basisschool (vroegschool). De landelijke doel voor VVE is dat kinderen met een zo klein mogelijke achterstand naar groep 3 van de basisschool doorstromen.

Centraal staat dat kinderen op hun zesde levensjaar een startniveau hebben behaald, dat goed past bij aanvang van groep 3 van de basisschool. Er wordt gewerkt met speciale VVE-programma's waarin taalontwikkeling een belangrijke rol speelt. VVE richt zich daarmee niet alleen op taalontwikkeling. De rol van gemeenten is het regisseren van de afstemming en samenwerking tussen de verschillende voorschoolse voorzieningen onderling en tussen de voorschoolse voorzieningen, het basisonderwijs en volwasseneneducatie.

Lelystad

De gemeente Lelystad organiseert periodiek een overleg met de betrokken onderwijspartners om het beleid rondom onderwijsachterstanden te monitoren. Om een doorgaande lijn in het onderwijs te realiseren worden er in het LEA en in het OOGO ook afspraken gemaakt over deze en de verdere ontwikkelingen met het onderwijs in Lelystad.

1.4.1 Voorschool

De voorschool is een wettelijke taak van de gemeente (artikel 166 en 167 van de Wet Primair Onderwijs). Dat betekent dat er voor alle doelgroepeuters voldoende en kwalitatieve voorschool moet zijn. De voorwaarden waaraan de voorschool moet voldoen zijn wettelijk vastgelegd, waaronder het aantal uren per week en de kwaliteitseisen. Volgens de actuele richtlijnen moet de gemeente minimaal 10 uur per week voorschoolse educatie aan doelgroepkinderen aanbieden. De gemeente mag niet afwijken van deze wettelijke kaders, maar kan wel aanvullende eisen stellen.

⁴ Bron: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/voor-en-vroegschoolse-educatie/documenten/rapporten/2016/11/21/kwaliteit-vve-lelystad>

De gemeente kan ervoor kiezen om aan de uitvoering naast de wettelijke voorwaarden nog extra voorwaarden te verbinden. De middelen die de gemeente niet inzet voor het vervullen van deze wettelijke taak kan de gemeente naar eigen inzicht inzetten voor activiteiten voor leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal op de basisschool (artikel 165 van de WPO). Deze middelen zijn geoormerkt, wat betekent dat we de uitgaven moeten verantwoorden en dat middelen die niet worden uitgegeven of niet volgens de kaders worden uitgegeven, teruggegeven moeten worden aan het rijk.

Lelystad

Op 14 locaties in Lelystad wordt voorschoolse educatie aangeboden. De voorschoolse educatie is bedoeld voor peuters van 2 tot 4 jaar. In Lelystad hebben we het aantal uur VVE-educatie in de voorschool vastgesteld op 11 uur per week.

Met peuteropvang in combinatie met een VVE-programma wordt getracht optimale ontwikkelingskansen voor alle kinderen te creëren. Door het creëren van speelsituaties waarbij wordt uitgegaan van een duidelijk pedagogisch karakter wordt de ontwikkeling in breedste zin gestimuleerd. De kinderen worden vanaf een jonge leeftijd systematisch gevolgd in hun ontwikkeling. Indien er aanleiding is voor zorg worden deskundigen ingeschakeld.

In Lelystad vormt peuteropvang een belangrijke schakel in het vormgeven van de doorgaande ontwikkelingslijn 0 tot 6 jaar. Daarbij is peuteropvang op kindniveau verantwoordelijk voor een goede overdracht van gegevens naar (onderwijs)instellingen en worden ze nauw betrokken bij zorgroutes. Pedagogisch medewerkers in onze stad hebben een signalerende en verwijzende taak ten aanzien van opvoedingsondersteuning, jeugdhulp en zorg. Ouders worden betrokken bij het proces van de ontwikkeling van hun kind middels informatie uitwisseling, overleg en afstemming.

Voor de ontwikkeling van het kind is het essentieel dat ouders worden betrokken bij het onderwijs. Zo wordt er in de voorschool ingezet op pedagogisch partnerschap waarbij ouders en opvang op gelijkwaardig niveau zijn betrokken bij de ontwikkeling van het kind. Doordat ouders en opvang gezamenlijk optrekken ontstaan er optimale omstandigheden die de ontwikkeling van het kind stimuleren, thuis en bij de opvang.

1.4.2 Vroegschool

Nadat kinderen het VVE-programma op de voorschool hebben doorlopen, kunnen zij de overstap maken naar een vroegschool. Vroegschoolse educatie is voor kleuters uit groep 1 en 2 van het basisonderwijs. Vroegscholen versterken de opbrengsten uit de voorscholen en houden de doorgaande lijn in stand. Aan de hand van een leervolgsysteem wordt de ontwikkeling van een kind in beeld gebracht. Ouders worden nog meer betrokken bij de ontwikkeling van hun kind en het onderwijs.

Lelystad

In Lelystad wordt er op 13 basisscholen VVE-educatie aangeboden. De vroegscholen zijn vrij in hun VVE-programmakeuze. Voorwaarde is dat zij met een beredeneerd aanbod werken aan het meetbaar verhogen van het taalniveau van een kind. Er is een aanvullend aanbod voor kinderen met een taalachterstand en een geringe woordenschat. Om ouderbetrokkenheid te stimuleren zijn een aantal projecten opgestart, zoals Verteltassen, Instapje, Voorleesexpress en Boekenpret. De voor- en vroegscholen in Lelystad werken samen aan een doorgaande lijn. De scholen werken met een gericht ouderbeleid en stimuleren thuisactiviteiten tussen ouder en kind.

Resultaten en VVE-beleid in Lelystad

Hieronder wordt het VVE-beleid in de gemeente Lelystad beschreven en welke resultaten er zijn behaald. Ook worden de uitkomsten van de lokale VVE-monitor beschreven en een tweetal succesvolle pilots uitgelicht.

2.1 Doelgroepdefinitie

De gemeente Lelystad is verantwoordelijk voor het lokale VVE beleid en bepaalt, door het hanteren van een smalle of brede doelgroepdefinitie, welke kinderen in aanmerking komen voor VVE-educatie. De definitie is voor een deel van de doelgroep vooraf bepaald door het Rijk. Kinderen met een schoolgewicht komen op grond van het geboorteland en opleidingsniveau van de ouders in aanmerking voor een indicatie. Lelystad hanteert een brede doelgroepdefinitie waarbij ook de thuistaal en door wijkverpleegkundigen of leidsters gesignaleerde behoefte aan extra ondersteuning een indicatie voor VVE is. Doelgroepkinderen in de gemeente Lelystad voor VVE zijn:

Kinderen van 0 tot 4 jaar die het risico lopen op een ontwikkelingsachterstand, met name op het gebied van spraak- taalontwikkeling en/of waarbij kind-, ouder- of omgevingsfactoren de spraak- taalontwikkeling negatief beïnvloeden.

Aanvullende criteria voor VVE in Lelystad zijn de volgende:

- Opleidingsniveau van 1 ouder geen onderwijs/(speciaal) basisonderwijs/ZMLK of verzorgende ouder lager dan MAVO of VMBO TL (VMBO praktijkonderwijs, VMBO LWOO, LBO, VBO, VMBO BBL en KBL).
- Thuistaal: De verzorgende ouder spreekt geen Nederlands (of minder dan 50%).
- Kinderen waarvan het consultatiebureau of voorschoolse voorziening heeft geconstateerd dat zij risico hebben op taal-/ontwikkelingsachterstanden, anders dan achterstanden ten gevolge van verstandelijke of fysieke beperkingen.

Met de wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid wordt ook de doelgroepdefinitie tegen het licht gehouden. Hier geven we weer hoe er met bovenstaande doelgroepdefinitie is gewerkt.

Het consultatiebureau (Icare/JGZ) stelt, op basis van de doelgroepdefinitie, vast welke kinderen een VVE indicatie krijgen. Vlak na de geboorte van een kind plant Icare/JGZ een huisbezoek in om de leefsituatie van het kind in kaart te brengen. Tijdens een eerste huisbezoek kan de professional een inschatting maken of een kind een achterstand zal gaan ontwikkelen. Tot een jaar worden kinderen intensief gevolgd. Hierna volgen er diverse contactmomenten met ouders en kind. Vanaf 14 maanden worden veelal de indicaties afgegeven, maar een indicatie kan ook op latere leeftijd worden afgegeven.

Tijdelijke indicatie

Bij elk kind wordt zoals hierboven beschreven, een afweging gemaakt of het in aanmerking komt voor VVE-educatie. Een VVE indicatie werd in principe gegeven en niet meer geevalueerd. In de praktijk blijkt dat niet alle geïndiceerde kinderen uiteindelijk baat hebben bij de voorschool. Kinderen kunnen zich sneller ontwikkelen dan verwacht en daardoor is een indicatie niet meer nodig. Ook andersom kan ontwikkeling stagneren en een kind dat in eerste instantie geen indicatie heeft gekregen alsnog baat bij de voorschool hebben.

Sinds dit jaar (2019) wordt er aan kinderen tussen de 12 en 18 maanden die mogelijk tot de doelgroep behoren een tijdelijke indicatie afgegeven. Hierbij wordt naar ouders gecommuniceerd dat het gaat om een voorlopige VVE-indicatie die een aantal maanden na plaatsing op de voorschool zal worden geevalueerd.

Na drie maanden (tot uiterlijk 6 maanden na plaatsing) vindt er overleg plaats tussen Icare/JGZ en de voorschoolse voorziening. In de tussentijd krijgen kinderen altijd de wettelijke uren aan voorschool aangeboden. Tijdens het evaluatiemoment wordt besloten of de VVE indicatie een definitief karakter krijgt of niet. Zodra een

indicatie komt te vervallen worden de wettelijke uren aan VVE-educatie ingetrokken. Het voordeel van deze werkwijze is dat VVE-educatie alleen aan de kinderen wordt aangeboden die hier echt baat bij hebben.

2.2 Doelstelling VVE in Lelystad

Als gemeente hebben we samen met onze onderwijspartners een ambitie in het VVE-beleid: 97% van de doelgroepkinderen stroomt zonder achterstand door naar groep 3 van het basisonderwijs. Een zeer ambitieuze doelstelling, die te ambitieus bleek. In de praktijk blijkt ongeveer 60% van de kinderen een voldoende tot goed scoort op de Cito-toets voordat ze doorstromen naar groep 3. Samen met onze partners willen we een nieuwe doelstelling formuleren.

2.3 VVE monitor

De gemeente Lelystad monitort en evalueert jaarlijks het bereik van de VVE in de stad. De opdracht aan gemeenten is een zo hoog mogelijk bereik van doelgroepkinderen te realiseren. Onderdeel van deze monitor is het vastleggen van het aantal kinderen met een nieuwe indicatie en de beschikbare plekken op voorschoolse voorzieningen.

Om in beeld te krijgen of de doelgroepkinderen verwezen en bereikt worden is het belangrijk om allereerst te kijken naar het aantal afgegeven indicaties. Het aantal afgegeven indicaties maakt duidelijk hoeveel kinderen tot de doelgroep behoren. In 2018 zijn er in Lelystad 208 nieuwe VVE-indicaties afgegeven aan kinderen tussen de een en vier jaar. Cijfers van Icare/JGZ laten zien dat er jaarlijks ongeveer 200 indicaties worden afgegeven.

Figuur 1: aantal verstrekte indicaties (Bron: Icare/JGZ)

| 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------|------|------|------|
| 229 | 215 | 197 | 208 |

Deze cijfers kunnen we vergelijken met het aantal doelgroepkinderen dat deelneemt aan voorschoolse educatie. In 2018 zijn 411 kindplaatsen voor kinderen met een VVE indicatie gerealiseerd. In totaal zijn er in 2018 445 kinderen naar de voorschool geweest. Het feit dat er meer kinderen zijn geplaatst dan het aantal beschikbare kindplaatsen komt doordat kinderen halverwege het jaar de overstap maken naar de basisschool. Hierdoor komt er een kindplaats vrij voor een ander kind met een indicatie.

Kinderen kunnen maximaal twee jaar gebruik maken van voorschoolse educatie (2 tot 4 jaar). Er vanuit gaande dat een doelgroepkind gebruik maakt van alle beschikbare dagdelen en maximaal de volle twee jaar gebruik maakt van de gerealiseerde kindplaats, moeten er jaarlijks ongeveer 400 kinderen gebruik kunnen maken van een VVE-kindplaats op de voorschool.

Op basis van de gegevens uit 2018 kunnen we concluderen dat er voldoende kindplaatsen zijn gerealiseerd om alle kinderen tussen de 2 en 4 jaar met een indicatie te plaatsen en daarmee deel te laten nemen aan de voorschool.

2.3.1 Toetsresultaten voor- en vroegschool schooljaar 2017-2018

Uit de VVE-monitor over schooljaar 2017-2018 is gebleken dat doelgroepkinderen in de voorschool profiteren van de geboden VVE-educatie en een sterke ontwikkeling doormaken. Aan de hand van de SNEL-toets worden de kinderen(2-4 jaar) op de voorschool op drie verschillende momenten getoetst. Wij kunnen de resultaten van doelgroepkinderen en niet-doelgroepkinderen met elkaar vergelijken.

Bij de doelgroepkinderen zien we de grootse stijging in hun ontwikkeling na het tweede toetsmoment. Kinderen die starten met een onvoldoende op het eerste toetsmoment maken uiteindelijk de grootste ontwikkeling door. Bij deze kinderen is er nog veel rek in hun ontwikkeling. We zien dat het aantal doelgroepkinderen met een score van *goed* op alle drie de toetsmomenten is gestegen ten opzichte van voorgaande schooljaren.

De meeste positieve ontwikkeling is dat het aantal doelgroepkinderen met een score van *onvoldoende* op alle drie de toetsmomenten lager is dan voorgaande schooljaren. Bij niet-doelgroepkinderen is dit nagenoeg hetzelfde gebleven. Deze ontwikkeling zien we ook bij de totale populatie en daarom kunnen wij deze ontwikkeling toeschrijven aan de prestaties van de doelgroepkinderen.

De doelgroepkinderen lijken afgelopen schooljaar nog meer te profiteren van VVE-educatie op de voorschool. Zij lopen in een relatief korte tijd hun ontwikkelingsachterstand op niet-doelgroepkinderen in. Ten opzichte van voorgaande schooljaren zit er een stijgende lijn in de prestaties van doelgroepkinderen.

2.4 Peutertalent en Talentgroepen

In de pilot Peutertalent (gestart in 2018) krijgt een groep kinderen op de peuteropvang een intensievere vorm van VVE-educatie aangeboden. Kinderen met een VVE-indicatie worden voor zes dagdelen op de opvang geplaatst. Drie dagdelen worden bekostigd en de andere drie dagdelen betalen de ouders een inkomensafhankelijke bijdrage. Om de betrokkenheid van ouders te borgen wordt er een contract afgesloten waarin onder andere afspraken worden gemaakt over de aanwezigheid van het kind.

De pilot Peutertalent laat mooie resultaten zien. Instituut Oberon heeft in samenwerking met de Universiteit van Utrecht een evaluatie uitgevoerd. Zo draagt een bezetting van twee pedagogisch medewerkers bij aan realiseren van structuur en veiligheid. De ouderbetrokkenheid is toegenomen en medewerkers hebben zich verder ontwikkeld in het volgen van kinderen en de methodiek die daar bij hoort. De kinderen die hebben deelgenomen aan de pilot hebben een sterkere ontwikkeling doorgemaakt dan de referentiegroep.

Naar aanleiding van deze resultaten is de pilot in 2019 uitgebreid naar vier andere voorschoolse locaties. Het project Peutertalent krijgt daarmee een vervolg onder de naam talentgroepen.

2.5 Doorstroomgroepen

Om de doorgaande lijn voor kinderen van de voorschool naar vroegschool te vergroten loopt al een paar jaar de pilot doorstroomgroepen. Oudere peuters uit de peuteropvang en jonge kleuters uit groep 1 van het basisonderwijs komen een aantal dagdelen per week bij elkaar in een doorstroomgroep. Onder leiding van een pedagogisch medewerker en een leerkracht krijgen deze kinderen een aanvullend aanbod gericht op het stimuleren van de ontwikkeling. Voor de ontwikkeling van een kind is het van meerwaarde als de overstap naar het basisonderwijs zo soepel mogelijk verloopt. Deelnemende partijen en ouders zijn positief. Binnenkort volgt de evaluatie, de uitkomsten hiervan kunnen we meenemen in de uitwerking van de kadernota.

Naar de nieuwe Kadernota

In dit voorlaatste deel wordt het proces om te komen tot een nieuwe kadernota beschreven. Ook worden keuzes voorgelegd.

4.1 Gemeenteraad

Begin 2019 zijn we gestart met de vorming van een nieuwe kadernota door een sessie met de gemeenteraad te organiseren. Met de gemeenteraad is gesproken over het traject naar een nieuwe kadernota. Tijdens deze sessie is aan de gemeenteraadsleden gevraagd om hun gedachten te delen op drie onderwerpen: doel, doelgroep en proces.

Doel

Het doel van het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid zou moeten zijn dat het taalniveau in samenhang met sociaal-emotionele vaardigheden in de volle breedte op orde is. We moeten vroegtijdige uitval op jonge en latere leeftijd voorkomen door inclusief onderwijs aan te bieden. Een ambitie is om kinderen op latere leeftijd met een VWO-advies naar het hogere onderwijs te laten doorstromen. Daarbij moeten we aandacht houden voor diversiteit en vaardigheden die interculturele communicatie bevorderen.

Doelgroep

De doelgroep van het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid zijn niet alleen de kinderen met achterstanden op het gebied bijvoorbeeld taal of rekenen, maar ook kinderen met sociaal-emotionele achterstanden. Hoogbegaafde kinderen vallen ook onder de doelgroep. Het is belangrijk om de kinderen die het beter doen wel te blijven volgen om nieuwe achterstanden te voorkomen. Kinderen van nieuwkomers zijn ook een belangrijke doelgroep voor het nieuwe beleid.

Proces

De raadsleden gaven aan dat belangrijk is om met alle partners uit het onderwijs in gesprek te gaan, niet alleen met de schoolbesturen, maar ook met de Bibliotheek, Icare en het Jeugd- en Gezinsteam. De nieuwe kadernota moet aansluiten bij Lelystad Next Level en de overige opgaven uit het sociaal domein.

4.2 Gesprekken met onderwijspartners

In de maanden maart tot en met mei 2019 hebben zijn er gesprekken gevoerd met alle partners in en rondom het onderwijs. We hebben allereerst met elke organisatie apart gesproken. Er is gesproken met (voor)schoolbesturen PO, Jeugd- en gezinsteam, Kubus en de Flevomeer bibliotheek. Tijdens deze individuele gesprekken kon elke organisatie vanuit zijn eigen rol invulling geven aan de vorming van het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid. Hieronder staan een aantal opbrengsten uit de gesprekken onderverdeeld in verschillende categorieën.

Doelgroep

We moeten blijven inzetten op jonge kinderen op de voor- en vroegschool. Voor een effectieve inzet van middelen is het essentieel dat de middelen niet te breed over de stad worden verdeeld. We moeten wijkgericht werken om de middelen zo gericht mogelijk in te kunnen zetten. Elke wijk heeft een andere dynamiek en andere behoeften in termen van de aanpak van onderwijsachterstanden. Bij de verdeling van middelen is het misschien raadzaam om de middelen over een langere termijn te verstrekken. Hierdoor ontstaat er continuïteit bij de kernpartners en verlaag je de administratieve lasten voor zowel schoolbesturen, als de gemeente.

Voor de oudere kinderen willen we graag inzetten op onderwijstijdverlenging: bijvoorbeeld extra onderwijsuren, plustijd, zomerscholen.

Samenwerking

Voor een optimale samenwerking is het belangrijk dat partners een duurzaam partnerschap met elkaar vormen. We werken als partners samen aan het voorkomen en verkleinen van achterstanden in de stad. Partners delen kennis met elkaar om gericht de problematiek aan te kunnen pakken. De gemeente is verantwoordelijk voor structureel beleid waarbinnen deze partners kunnen functioneren. We moeten samenwerken met gedegen en bewezen interventies. De bestaande verhouding tussen kern- en schilpartners in relatie tot het aanvragen van subsidies moet blijven bestaan. Voorwaarde is wel kern- en schilpartners gezamenlijk optrekken en blijven communiceren.

Op basis van de verkregen input uit deze gesprekken en daaropvolgende uitwisseling zijn de volgende keuzen geformuleerd.

Keuzes onderwijsachterstandenbeleid

Hier worden eerst een tweetal overkoepelende uitgangspunten benoemd. Vervolgens worden drie keuzes voorgelegd. De input van de gemeenteraad hierbij wordt gebruikt bij de verdere uitwerking van de kadernota onderwijsachterstandenbeleid.

Wijkgericht werken

We zien dat in Lelystad in sommige wijken meer achterstandenvoorkomen dan in andere. Wij verwachten dat onze partners kennis delen en de samenwerking opzoeken om de middelen gericht in te kunnen zetten.

Tegelijk willen we kijken hoe we deze samenwerking kunnen versterken.

In de uitvoering vorming de partners gezamenlijk een stadsbreed programma, waarin gezamenlijke lijnen worden afgesproken. Met de uitvoering van het OAB draagt de gemeente bij aan deze stadsbrede ontwikkeling, met aandacht voor de verschillen in de wijken in de stad.

Ouderbetrokkenheid

Een belangrijk overkoepeld thema in het nieuwe beleidskader is ouderbetrokkenheid. Ouders spelen een belangrijk rol in de ontwikkeling van het kind. Voor het slagen van de aanpak onderwijsachterstanden is het belangrijk dat we stevig blijven inzetten op ouderbetrokkenheid. Dit doen we niet door aparte interventies voor ouders, maar als geïntegreerd onderdeel van de uitvoering. Voorschoolse instellingen en het primair onderwijs betrekken ouders bij de ontwikkeling van hun kind en samen wordt een leerrijke omgeving op school en thuis gerealiseerd.

5.1 Focus op het jonge kind op de (voor)school

Binnen het eerste focuspunt willen we u twee keuzes voorleggen die richting geven aan de inzet van onderwijsachterstandsmiddelen op de voorschool en het basisonderwijs.

Het landelijke onderwijsachterstandenbeleid richt zich op kinderen in de voorschool en op de basisschool. Met de middelen die de gemeente ontvangt, moet ze voldoende voorschool realiseren. De gemeente is verder vrij hoe zij deze middelen wil inzetten voor het tegengaan van achterstanden bij kinderen in de voorschool en basisschool.

Inzetten op de voorschool is geen keuze, dat is een wettelijke verplichting, die daarom niet opgenomen is in de voorgelegde keuze.

| Keuze |
|---|
| 1.1: Inzet in het primair onderwijs tijdens schooltijd op het jonge kind in groep 1-4 en buiten schooltijd op de kinderen in groep 5-8 |
| 1.2: Inzet in het primair onderwijs tijdens schooltijd in groep 1-8, dus alle groepen. |

Toelichting op keuze 1.1.

Wanneer we onderwijsachterstanden op latere leeftijd willen voorkomen is het zaak de risicoleerlingen zo vroeg mogelijk te herkennen en samen met ouders te investeren in de ontwikkeling van het kind. Door kinderen al jong extra te ondersteunen in de taalontwikkeling en de ontwikkeling van executieve functies, voorkomen we dat achterstanden verder oplopen. Achterstanden kunnen namelijk het best zo vroeg mogelijk worden ingehaald.

Het vroeg starten met het bieden van extra ondersteuning heeft een positief effect op de ontwikkeling van kinderen en hun verdere schoolloopbaan. Dat blijkt ook uit de resultaten van de VVE-monitor en de Pilot

Peutertalent. De kinderen in de voor- en vroegscholen profiteren van de geboden VVE-educatie en maken een sterke ontwikkeling door.

De inzet in de voorschool en jongste groepen van de basisschool is gericht op het tegengaan en verminderen van achterstanden. Echter, daarmee voorkomen we niet dat er leerlingen zijn die ook in groep 5-8 extra ondersteuning nodig hebben. De schoolbesturen kunnen hier de middelen uit de lumpsum op inzetten, vanzelfsprekend bepalen schoolbesturen zelf hoe ze deze middelen inzetten. Vanuit het onderwijsachterstandenbeleid willen we deze kinderen stimuleren met onderwijstijdverlening. Dit doen we ook met de inzet van Plustijd en zomerschool⁵. Als gezamenlijke partners kijken we hoe het naschools aanbod verder kunnen verrijken. Zo stimuleren we de ontwikkeling van het kind op en buiten school.

Toelichting Keuze 1.2.

Als gemeente kunnen we ook kiezen voor inrichting van beleid op alle groepen van de basisschool. Dat geeft de kans om binnen schooltijd voor alle groepen extra in te zetten. Scholen zullen wel moeten kiezen waar ze de focus leggen.

Het voordeel van deze werkwijze is dat scholen binnen het onderwijsachterstandenbeleid de middelen naar eigen inzicht kunnen inzetten waar zij het het meest nodig achten. Scholen hebben zicht op de problematiek en de groepen die extra ondersteuning nodig hebben.

Tegelijkertijd is er ook kanttkening bij deze keuze. Door het verliezen van focus ontstaat ook verwatering van de middelen. Bovendien geeft een focus de kans om op verschillende plekken voor dezelfde groepen iets extra's te bieden en dit bovenschools te faciliteren waar nodig of kennis uit te wisselen. Het risico is dat de middelen niet altijd terecht komen bij de kinderen en groepen met de grootste achterstanden.

Voorkeur college:

Het college geeft de voorkeur aan het aanbrengen van focus op het jonge kind, met inzet op de voorschool, groepen 1-4 van de basisschool en onderwijstijdverlenging voor de groepen 5-8 van de basisschool. (keuze 1.1.)

5.2 Focus aan brengen in deelname

We zijn als gemeente vrij in te bepalen welke scholen gebruik kunnen maken van de middelen voor onderwijsachterstandenbeleid. In het huidige beleid is gekozen voor inzet op scholen met de meeste achterstandsleerlingen. Tegelijkertijd betekent dat niet dat op andere scholen geen leerlingen met achterstanden zitten.

| Keuze |
|---|
| 2.1: Scholen waar de meeste onderwijsachterstanden zijn kunnen gebruik maken van de regeling |
| 2.2: Alle scholen met onderwijsachterstanden kunnen gebruik maken van de regeling |

Toelichting keuze 2.1:

We zetten in op de scholen met de meeste achterstandsleerlingen. Hiermee voorkomen we dat de middelen verwaten en kan op de scholen met de grootste aandacht een impuls gegeven worden.

⁵ Kadernota Armoede. Vanuit het armoedebeleid worden een aantal zeer gewaardeerde interventies ingezet, zoals Plustijd, bliksemstage (Jinc) en zomerschool.

Een keuze voor deze aanpak sluit aan bij de landelijke uitgangspunt om de inzet te focussen daar waar de achterstanden het grootst zijn. De middelen komen terecht bij de scholen met de meeste achterstanden. Een consequentie van deze keuze is dat er scholen zijn geen aanspraak kunnen maken op onderwijsachterstandsmiddelen vanuit de gemeente.

Toelichting keuze 2.2:

We zetten de middelen in op alle scholen waarop kinderen met een achterstand zitten. Elke school(bestuur) met (achterstandsscore CBS) kan gebruik maken van de regeling binnen het onderwijsachterstandenbeleid. Een school kan deze middelen binnen de gestelde kaders inzetten om achterstanden tegen te gaan.

Het voordeel van deze aanpak is dat alle scholen die te maken hebben met achterstanden aanspraak kunnen maken onderwijsachterstandsmiddelen vanuit de gemeente. Nadeel is dat met deze keuze de middelen ook terecht komen bij scholen die dit minder nodig hebben.

Voorkeur college

Het college zet graag in op die scholen waar de cumulatie van achterstanden het grootst is. Door onderlinge samenwerking tussen scholen binnen besturen en wijken kan kennis verder verspreid worden. (keuze 2.1.)

5.3.Focus op brede taalverwerving

Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid heeft tot doel onderwijsachterstanden, waaronder taalachterstanden, van kinderen vroegtijdig te signaleren en te bestrijden zoals bedoeld in de artikelen 165, 166, 167 en 167a van de Wet op het primair onderwijs (WPO). Achterstanden kunnen heel breed geïnterpreteerd worden. In het onderwijsachterstandenbeleid focussen we op achterstanden die niet veroorzaakt worden door de capaciteit van een kind, maar door de omgeving. Denk aan de situatie thuis, het al dan niet taalrijk opgroeien, ervaringen die wel of niet worden op gedaan bij ander activiteiten als sport of cultuur.

| Keuze |
|---|
| 3.1: Inzet om onderwijsachterstanden, met name executieve functies en taalachterstanden, op de voor- en vroegschool en in het primair onderwijs tegen te gaan. |
| 3.2: Inzet om alle onderwijsachterstanden op de voor- en vroegschool en in het primair onderwijs tegen te gaan. |

Toelichting keuze 3.1.

Voor het onderwijsachterstandenbeleid ligt de focus op het (extra) onderwijsaanbod op (voor)school en het tegengaan van achterstanden in schoolloopbanen van leerlingen. Dit doen we door in te zetten op taalonderwijs in combinatie met executieve functies. We benaderen dit op een brede manier, taal is meer dan taalles en achterstanden is meer dan taalachterstanden. We leggen de focus op een brede taalverwerving voor alle kinderen in de (voor)school en het primair onderwijs. Dit kan op verschillende wijzen tot uitvoer gebracht worden, passend bij wat nodig is. We noemden al onderwijstijdverlenging, maar scholen kunnen bijvoorbeeld ook onderwijsassistenten inzetten om kinderen en groepen extra te ondersteunen. Door een stedelijke focus te bepalen kan ook ingezet worden op meer bovenschoolse (uitwisseling van) expertise op het gebied van taal.

Een zeer specifieke doelgroep op gebied van taalverwerving zijn de niet-Nederlandsprekende leerlingen die nieuw instromen in het Nederlandse onderwijs. Veelal zijn dit kinderen van nieuwkomers. De schoolbesturen in het primair onderwijs verzorgen gezamenlijk met het samenwerkingsverband PO een taalklas voor deze leerlingen. Zij gaan hier een jaar naar school voordat ze teruggaan naar hun 'moederschool'. Na deze overgang is extra begeleiding gewenst om deze overgang goed te maken en de specifieke ontwikkelingsstimulering van deze kinderen ook op het gebied van Nederlands voort te zetten in de 'gewone' klas en geleidelijk af te bouwen.

Toelichting keuze 3.2.

We laten vrij op welk doel de scholen zich richten in het tegengaan van achterstanden. Een taalachterstand staat niet op zich, vaak is er ook op andere terreinen uitdagingen. Door de focus op taal los te laten, is er meer vrijheid in waarop ingezet wordt. Nadeel hiervan is dat we als gemeente moeilijker kunnen monitoren en dat onderlinge versterking of bovenschoolse expertise-uitwisseling minder vanzelfsprekend is.

Voorkeur college

Het college behoudt graag de focus op executieve functies en taalverwerving. Dit zijn voorwaarden voor overig leren. Daarbij willen we de partners wel vrijheid geven in hoe ze dit precies invullen, zodat dit past bij wat nodig is op elke specifieke school. (keuze 3.1.)